

ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

ПРЕВАНТИВЕН ГРАЖДАНСКИ МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ФОНДОВЕТЕ НА ЕС



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

**ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛ
„ЖЕЛЕЗНИЦА“ – ИНСТРУМЕНТ ЗА ПУБЛИЧНОСТ И
ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ ПРИ ИЗРАЗХОДВАНЕТО НА
СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ**

RED FLAGS

Обобщени изводи от наблюдението



София, септември 2021 г.

I. ПРЕДИСТОРИЯТА

Подходът за осъществяване на независим граждански мониторинг е характерен за практиката на международната антикорупционна организация Transparency International. Той е прилаган от българското национално представителство Асоциация „Прозрачност без граници“ още от създаването ѝ през 1998 г. От 2004 до 2014 г. „Прозрачност без граници“ извърши наблюдение на няколко ключови процедури. В тази връзка следва да се отбележи мониторингът на автомагистрала „Тракия“, в резултат на който бяха спестени почти 6 милиарда лева на българските данъкоплатци за 35-годишен период.

През 2011 г. „Прозрачност без граници“ разработи български модел на Пакт за почтеност през 2011 г., който се основава на иновативния подход на Transparency International и на изискванията на българското законодателство. Пактът за почтеност представлява тристранно споразумение – договор между независим наблюдател, възложител и фирми (кандидати и изпълнители), който предоставя възможност за гражданско наблюдение на всички етапи от реализирането на обществени поръчки със значим обществен интерес.

НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ ЧРЕЗ ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

От ноември 2015 г. насам Пактът за почтеност е приложен като основа за наблюдение на едно от най-сложните и скъпи съоръжения от пътната инфраструктура на страната: 2-километровия тунел „Железница“, който е част от автомагистрала „Струма“, част от важния Общоевропейски транспортен коридор IV и е обект от национално значение, който ще съдейства за развитието на Югозападна България и ще я свърже с останалите балкански държави.

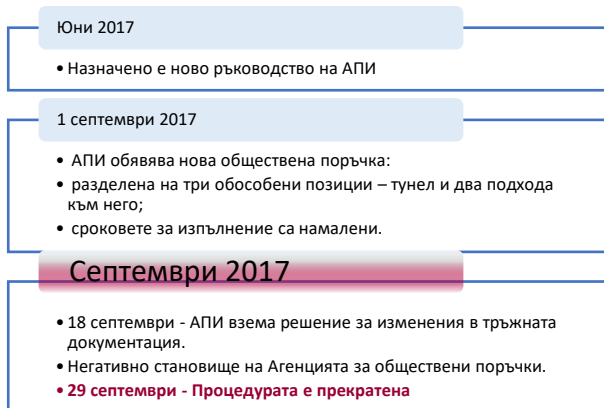
През ноември 2015 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ сключи Пакт за почтеност с възложителя НКСИП, въз основа на което стартира наблюдение на процедурата.

ХРОНОЛОГИЯ НА СЪБИТИЯТА

ПЪРВА (НЕУСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ



ВТОРА (НЕУСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ



Процедурата е обявена на 30 ноември 2015 г. от държавното дружество Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ (НКСИП).

След промени в Закона за пътищата през април 2016 г. НКСИП е закрыта; за правопреемник е определена Агенция "Пътна инфраструктура" и процедурата е рестартирана. След поредица от смени в ръководството сроковете по процедурата са неколнократно удължавани. Няколко дни след извънредните парламентарни избори от 26 март 2017 г., е установено, че една от офертите на участник е изчезнала от сградата на АПИ. Въпреки предприетите действия на прокуратурата и до настоящия момент няма яснота за резултата от разследването, нито за това дали офертата е взета от лице с оторизиран достъп до документацията или не. На 4 април 2017 г. процедурата за избор на изпълнител на тунел „Железница“ е прекратена от АПИ на 29 септември 2017 г.

Втората процедура е обявена на 1 септември 2017 г., като АПИ променя съществена част от концепцията и условията към кандидатите. Поръчката е разделена на три обособени позиции, като са съкратени сроковете за изпълнение и са облекчени част от изискванията към кандидатите. След изменения в тръжната документация, които са оценени от Агенцията за обществени поръчки като несъответстващи на закона, процедурата е прекратена.

Едва третата процедура за избор на изпълнител на строителството на тунел „Железница“ завършва с избор на изпълнители. Тя също не минава без прекъсвания и проблеми, като най-съществените от тях са свързани със смени в ръководството на АПИ, продължителни срокове за подаване на оферти и за работа на оценителната комисия, както и със скандални обвинения в злоупотреби с евросредства към фирмата, избрана да строи тунела.

ТРЕТА (УСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

17 октомври 2017

- АПИ обявява трета тръжна процедура

Ноември 2017

- Първо заседание на Комисията за оценка на офертите (срок за работа – 12 месеца!!!)

Декември 2017 – февруари 2018

- Комисията оценява съответствието на документите

Юни 2018

- Поредна смяна на ръководството на АПИ

Август 2018

- Обявено е класирането на участниците

Октомври 2018

- АПИ публикува договорите с избраните изпълнители на ОП-1 и ОП-3

12 октомври 2018

- Изпълнителят на ОП-2 заявява, че се оттегля от процедурата и няма да сключи договор

Януари 2019

- Оставка на председателя на АПИ. Нови членове в УС на АПИ
- Сключени са първите допълнителни споразумения за отлагане на изпълнението на договорите по ОП-1 и ОП-3

12 февруари 2019

- АПИ обявява, че е сключила договор за изпълнение на ОП-2

23 октомври 2019

- АПИ обявява началото на строителството
- Разрешения за строеж: 26.8.2019 г. за ОП - 1; 16.10.2019 г. – за ОП-2 и ОП-3

II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ

1. ТРОМАВА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

Процесът по избор на изпълнител за изграждането на тунел „Железница“ стартира през ноември 2015 г., като едва в края на октомври 2019 г. започва същинската работа по него. Той е белязан от поредица от прекъсвания, прекратяване на процедурите, прекъсвания, промени в ръководството на възложителя и промени в условията за изпълнение.

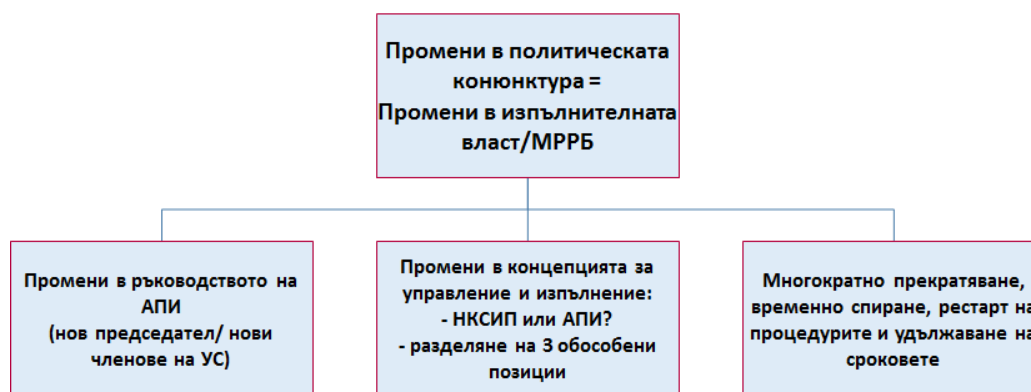
Процедури за възлагане на обществени поръчки за изграждане на тунел „Железница“ и срокове по тях	
3 процедури за избор на изпълнител	<input checked="" type="checkbox"/> 30.11.2015 – 4.4.2017 <input checked="" type="checkbox"/> 1.9.2017 – 29.9.2017 <input checked="" type="checkbox"/> 17.10.2017
2 прекъсвания в рамките на тези процедури	🕒 От април 2016 до февруари 2017: - закриване на възложителя; - смени в ръководството на АПИ; - удължаване на срока за подаване на оферти; - удължаване срока за работа на комисията за оценка на офертите) 🕒 От октомври 2018 до февруари 2019: - скандал за злоупотреби с евросредства с фирмата, избрана да строи тунела

🌐 Проточването на процедурите по избор на изпълнител на строителството на тунел „Железница“, поредицата от прекъсвания и отлагане на срокове в процедурите в периода 2015 – 2019 г., отлагането на изпълнението на този важен инфраструктурен проект, както и сключването на договорни споразумения с избраните изпълнители, които са многократно променяни в периода 2019 – 2021 г., при наличие на ясно определен краен срок за финансиране по европейските програми, след който не може да се извършват дейности и не могат да се възстановяват средства, не могат да бъдат оценени като адекватни и съответстващи на принципите на доброто управление.

2. ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРОМЕНИ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОНЮНКТУРА ВЪРХУ ПРОЕКТА

От стартирането на процедурата в края на 2015 г. до настоящия момент се установява силна взаимозависимост между промените в политическата конюнктура и по-конкретно в изпълнителната власт, от една страна, и от друга – в ръководството на възложителя и в начина, по който се реализира този инфраструктурен обект. Тази взаимозависимост се откроява най-отчетливо през 2017 г., като след парламентарните избори на 26.03.2017 г. е установено изчезване на една от офертите. Компрометираната процедура е прекратена на 4 април 2017 г. и прокуратурата започва разследване, чиито резултати и до този момент не са ясни.

Влияние на политическите промени върху изграждането на тунел „Железница“



🌐 Въз основа на 6-годишното наблюдение (от ноември 2015 г. до септември 2021 г.) може да бъде направен извод, че политическите промени по върховете на изпълнителната власт и като цяло промените в политическата обстановка са ключов фактор, който оказва най-съществено влияние върху реализирането на най-скъпия проект от пътната инфраструктура на страната. Политическите промени влияят върху:

(1) промените в държавните структури и в техните ръководства (МРРБ и АПИ);

(2) концепцията за управление на инфраструктурните проекти в страната и в частност, концепцията за изпълнение на конкретния проект (чрез изкуствено разделяне на три обособени позиции, чрез възлагане на инженеринг)

(3) неколккратно прекратяване, прекъсване, възобновяване на процедурите за избор на изпълнител и чрез удължаване на сроковете за избор и за строителство на тунел „Железница“. Тези обстоятелства се реализират на фона на ясно определен краен срок, в който е допустимо обектът да бъде финансиран от фондовете на ЕС.

3. СПОРЕН ПОДХОД ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ПОРЪЧКАТА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

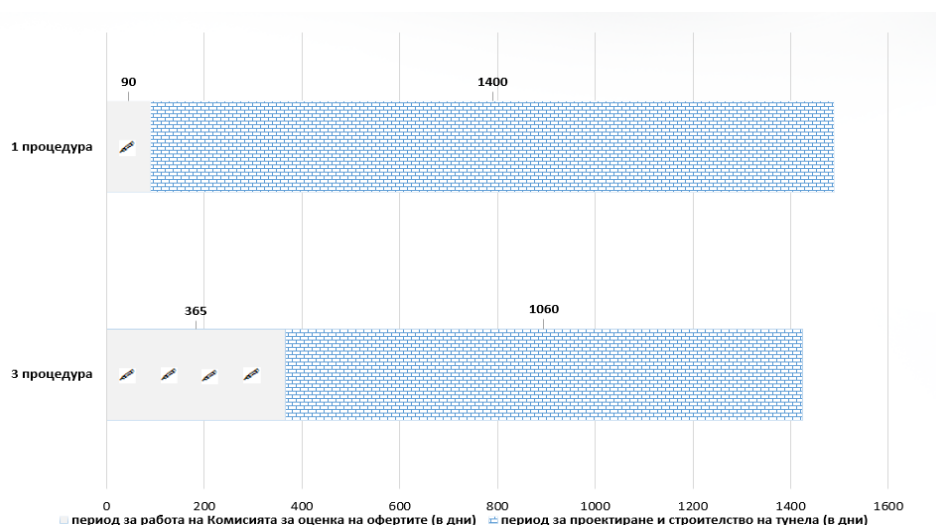
Наблюдението на конкретния инфраструктурен проект, както и по-общото наблюдение на процеса по възлагане на обществени поръчки в страната от 2003 г. до настоящия момент, водят до идентифициране на три дискуссионни въпроса:

- 1) Възлагане на строителство чрез инженеринг – подходът за възлагане на строителство чрез инженеринг съответства на международните стандарти и обикновено се използва при липса на достатъчно изходни данни и при необходимост от съкращаване на сроковете за отделни процедури за избор на проектант и на строител. Той е относително нов в българската практика и примерите със строителството на националната детска болница и автомагистрала „Хемус“ не дават достатъчно гаранции за ефективно използване на предоставените публични ресурси и за качествено изпълнение.

🌐 Резултатите от наблюдението на този обект показват, че допълнителните проучвания и съгласувателните процедури във връзка с изработването на техническия проект (който се различава от идейния проект) на практика не са довели до съществено ускоряване на строителството, а липсата на технически проект с прецизни данни и изчисления за обема на строителните дейности и материалите се оказва една от причините, поради които възникваха допълнителни финансови претенции на изпълнителя на най-важната част от обекта – на тунела.

- 2) Разделяне на предмета на поръчката на три обособени позиции – основните мотиви на ръководството на МРРБ са свързани с ускоряване на работата и включването на повече изпълнители, така че проектът да бъде завършен в рамките на програмния период. Подходът обаче има и административно-управленско измерение. Той се изразява в усложняване на документацията по обществената поръчка, ангажирането на значително по-голям административен капацитет на възложителя, създаването на три пъти по-голям обем от документацията относно управлението на проекта и съответно – отчитането на по-голям обем от документи пред управляващия орган и съответните финансиращи структури.

Съотношение между предвиден срок за администриране на процедурите и срок за проектиране и строителство



🌐 От гледна точка на сроковете е спорно доколко разделянето на предмета на поръчката на три обособени позиции е създавало условия за по-бързо изпълнение на строителството. На практика

крайният срок за завършването на обекта ще бъде функция от скоростта на работа на всеки един от тримата изпълнители. Като цяло, мобилизирането на ресурсите на повече изпълнители влияе в положителна насока. Тук е и мястото да се отбележи, че на практика изпълнителят на основния участък работи и с помощта на подизпълнители. От административно-управленска гледна точка разделянето на поръчката води до изцяло негативни последици, изразяващи се в ангажиране на по-голям административен капацитет на възложителя и създаване на три пъти по-голям обем от документацията относно управлението и отчитането на проекта.

- 3) Промени в критериите за подбор – поради промени в ЗОП и поради разделянето на предмета на поръчката на три позиции са извършени значителни промени, които намаляват изискванията за технически възможности, опит и квалификация на участниците. Те създават възможност за разширяване на кръга от потенциални участници, но създават риск за качествено изпълнение на проекта.


 Резултатите от наблюдението до този момент показват, че:

(1) рискът за качествено изпълнение не се е проявил;

(2) променените критерии за подбор на участниците създадоха практическа възможност, която беше реализирана, за ангажиране на повече фирми в изпълнението на проекта. Това обстоятелство следва да бъде оценено положително.

4. ДОГОВОРНА РАМКА

Формат на договорната рамка

 Форматът на договорната рамка за изграждане на Лот 3.1 Тунел „Железница“ се основава на чуждестранния опит на ФИДИК и е в съответствие с утвърдените международни стандарти. Наблюдението показва, че този подход създава предпоставки за непрозрачност и неясноти във взаимоотношенията между възложител и изпълнител (вж. по-нататъшното описание), като в бъдеще при изграждането на големи инфраструктурни проекти би било по-подходящо възложителят да създаде собствен модел на договорна рамка (образци на договори), които интегрират международните стандарти и приложимото национално и европейски право.

Промени в договорите

За периода от подписването на договорите за възлагане на обществената поръчка до настоящия момент те са изменени общо 12 пъти:

Промени в договорите за изграждане на лот 3.1 Тунел „Железница“

<i>Брой сключени допълнителни споразумения (към 30.09.2021 г.)</i>	
I-ва обособена позиция (мост)	5
II-ра обособена позиция (тунел)	3
III-та обособена позиция (пътна част)	4
ОБЩО ЗА цялата обществена поръчка	12


Основанията за измененията и поправките в договорите са разнообразни, в това число: отстраняване на явни фактически грешки; реструктуриране в ценообразуването; промяна в срокове поради забавяне при избора на консултант, затруднения при доставки на материали поради пандемията, възникване на свлачища. Анализът на резултатите от наблюдението показва, че принос за честите промени в договорите има и подходът за възлагане чрез инженеринг.

Строителството чрез инженеринг и договорната рамка

Резултатите от наблюдението показват, че строителството чрез инженеринг предоставя възможност за по-голяма гъвкавост в действията на изпълнителите. Това е съществен позитив в случаите на недостатъчно прецизни и детайлни изходни данни относно геоложката структура на терена. Наред с преимуществата, този подход създава рискове и за двете страни.

Риските при строителство чрез инженеринг:

- (1) финансови рискове – инженерингът не предполага достатъчна прецизност на финансовата оферта на изпълнителите, което крие рискове както за изпълнителите (поради възникване на непредвидени дейности, различни количества и характеристики на материали, които не са взети предвид при подаването на офертите), така и за възложителя (поради финансови претенции за извършени допълнителни работи и некачествено изпълнение);
- (2) промени в сроковете за изпълнение – поради необходимостта от извършване на непредвидени дейности, необходими съгласувателни процедури или липса на финансов ресурс на изпълнителя, водещ до забавяне и преустановяване на работите;
- (3) качество за строителството – при фиксирана обща пределна цена на договора и възникнали непредвидени дейности, изпълнителят е поставен пред дилемата „цена или качество“ (към настоящия момент такъв риск не е констатиран).


 Извършените общо 12 промени в договорите с тримата изпълнители, както и възникналите спорове между възложителя и изпълнителя на тунелния участък, са доказателство, че избраният подход създава правна несигурност и допълнително обременява администрирането на процеса.


Финансови аспекти: цена на строителството, финансови рискове за изпълнителите и за възложителя


Наблюдението показва, че е установена практика за регулярно отчитане, сертифициране и заплащане на извършените работи. Към настоящия момент изпълнителите на подучастък 2 и подучастък 3 са усвоили средствата за допълнителни непредвидени работи, възлизащи на 5% от стойността на СМР по договорите.

Допълнителни финансови претенции има изпълнителят на подучастък 2, като те са свързани с:

- 1) по-високата стойност на материали, които са част от оборудването на осветителната система (бел.: по решение на експертния съвет на АПИ са монтирани скари от неръждаема стомана, които са по-качествени и по-скъпи с 2 563 182 лв. в сравнение с предложените в офертата); и
- 2) непредвидени работи по укрепване на скалния масив при прокопаване на тунела (изпълнителят претендира заплащането на допълнителни 17 млн. лв. без ДДС, които са изразходвани за непредвидени дейности и вложени материали за укрепване на нестабилния свод). Въпросът е неколккратно обсъждан в рамките на работни срещи и на месечните срещи по напредъка, като към датата на изработване на настоящия материал финансовите искания на изпълнителя са на етап разглеждане в АПИ и съгласуване с управляващия орган на ОПТТИ.


 Промените в дефиницията на „количествено-стойностна сметка“ премахват първоначално договорените кумулативни изисквания да не се надвишават както общата цена за изпълнението на строително-монтажните работи, така и стойностите по отделните сметки. Свободата на изпълнителите да променят количествата и стойностите във всяка отделна сметка, стига да не надвишават общата цената по договора, на практика води до промяна в баланса на дейностите по пера и поставя въпрос дали визиранияте промени не представляват промяна в офертите на изпълнителите.

 Установена е регулярна практика по отчитане на извършената работа и заплащането от страна на възложителя. Изключение правят финансовите искания за допълнителни непредвидени работи и вложени материали в подучастък 2, където е констатирано 2-годишно забавяне на решение от АПИ и възникнаха спорове относно непредвидени работи и материали, вложени при укрепването на масива в тунела.

 Възникна и по-общият въпрос за адекватността на лимита от 5% от стойността по договора, предвидени за допълнителни работи, когато се изграждат сложни инфраструктурни обекти).

5. СРОКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Резултатите от наблюдението показват, че от една страна съществува ритмичност на изпълнението и добра организация на работата от страна на изпълнителите, а от друга са извършени няколко промени в договорите, които касаят сроковете за изпълнение.

 Анализът на резултатите показва, че за многократното удължаване на сроковете за изпълнение на договорите основно влияние оказват три групи от фактори:

- 1) съгласуване на работата с други субекти и обвързаност на строителните дейности с действията на други институции;
- 2) пандемията и свързаните с нея извънредно положение и ограничителни противоепидемични мерки;
- 3) свлачищата по трасето на магистралата, включително в подучастъци 1 и 3 от наблюдавания обект.

🌐 **!!! Отлагането на решението на проблема със свлачищата представлява един от най-съществените рискове за своевременното завършване на целия обект, като в края на програмния период това създава риск от финансови загуби за страната при получаване на средствата от ЕС.**

6. ПРЕЦИЗНОСТ И ИЗЧЕРПАТЕЛНОСТ НА ГЕОЛОЖКИТЕ ДАННИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛА И ПРИ УКРЕПВАНЕТО НА СВЛАЧИЩАТА

Трасето на Лот 3 пресича най-активната сеизмична зона на територията на страната. Тя е резултат от развитието на Струмския дълбочинен разлом и създава риск от свлачищно-срутищни процеси както при прокопаването на тунела, така и при строителството на пътните части. Свлачищно-срутищни процеси бяха установени в хода на наблюдението и в трите участъка.

- 1) В тунела те доведоха до непредвидени укрепителни дейности, които са свързани с допълнителни финансови разходи за изпълнителя и съответните финансови претенции към възложителя, като на този етап не са довели до удължаване на крайния срок по договора.
- 2) В другите два подучастъка свлачищните процеси се развиват в рамките на продължителен период от време, като има съществено забавяне на проучванията и на мерките по укрепване. Този проблем е особено отчетлив при подучастък 1 и предходния лот, като извежда на преден план няколко съществени въпроса:
 - а) за необходимостта от детайлни изходни данни при реализирането на подобни инфраструктурни проекти;
 - б) за координацията и комуникацията между възложител и изпълнители на отделни договори, които обаче касаят изграждането на общ инфраструктурен обект;
 - в) дали свлачището не се използва като основание за удължаване на срока по договора, така че мостовото съоръжение да бъде завършено без допълнително удължаване на договора.

🌐 **Резултатите от наблюдението доказаха, че недостатъчните изходни данни за геоложката структура на терена създават рискове в три насоки: 1) удължаване на сроковете за завършване на обекта; 2) необходимост от допълнителни съгласувания с други институции; 3) увеличаване на финансовите разходи и като цяло – увеличаване на общата стойност за изграждане на обекта.**

🌐 **За да минимизира посочените рискове при изграждането на сложни инфраструктурни обекти, в бъдеще е необходимо възложителят да отдели особено внимание на геоложките проучвания и да предоставя подробни данни на изпълнителите. В случаите на отделно възлагане на проектиране той би разполагал с технически проект, основан на детайлни данни от геоложки проучвания, които дават изясняват рисковете от свлачищно-срутищни процеси и дават възможност за по-прецизни офerti от гледна точка на финанси и реалистични срокове за изпълнение.**

7. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ СТРАНИТЕ В ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА И МЕЖДУ УЧАСТНИЦИТЕ В ПАКТА ЗА ПОЧТЕНOST

Контрол от възложителя върху работата на изпълнителите

Резултатите от наблюдението показаха, че екипът за управление на проекта на възложителя разбира своята отговорност при изграждането на това сложно инфраструктурно съоръжение и осъществява адекватен контрола върху работата на изпълнителите.

🌐 **При осъществяването на тази дейност екипът по управление си взаимодействаше със строителния надзор и експерти в областта на тунелното строителство, като проследяваше качеството на работа и сроковете за изпълнение на договорите. В тази връзка представителите на възложителя (1) търсиха активно информация относно напредъка, възникнали проблеми и потенциални рискове; (2) формулираха препоръки, свързани с управлението на възникнали/потенциални рискове и с**


организацията на работата, като следят за изпълнението им; (3) стремяха се да оказват съдействие на изпълнителите при комуникацията с други държавни институции и с местни власти, в рамките на неговите компетенции.

Комуникация и взаимодействие на възложителя с изпълнителите. Комуникация между изпълнителите


Резултатите от наблюдението показваха, че екипът по управление на възложителя поддържа редовна комуникация с изпълнителите на трите подучастъка от наблюдаваната обществена поръчка.

По-критична оценка следва да даде на бавната реакция на ръководството на АПИ относно вземането на важни решения по:

- 1) финансови въпроси – заплащане на материали за монтажа на осветителната система, които са вложени по препоръка от възложителя; заплащане на непредвидени дейности и вложени материали за укрепване на нестабилни участъци от масива в тунела;
- 2) администрирането на процедури, които налагат съгласуване с други субекти:
 - а) намиране на терени за депониране на изкопните земни маси от тунела – предвид националното значение на някои инфраструктурни обекти, в бъдеще е препоръчително възложителят да оказва по-голямо съдействие на изпълнителите в комуникацията с местните власти;
 - б) укрепването на свлачището в участък – липсата на яснота относно данните от геоложкото проучване не позволява на възложителя да изясни какъв ще бъде подходът за укрепване, финансовите ресурси и ангажиментите на изпълнителя на подучастък 1.

 По отношение на взаимодействието между изпълнителите като цяло може да се направи обща оценка за добро взаимодействие и координация на работата.


Резултатите от наблюдението показват, че взаимодействието и координацията между тримата изпълнители са на добро ниво. Критична бележка може да се отправи по отношение на недостатъчно ефективната комуникация и съгласуваност с действията на изпълнителя на предходния лот ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ с водещ партньор „Грома Холд“ ЕООД.


 Същевременно наблюдението откри като съществен дефицит липсата на координация и взаимодействие с изпълнителя на съседните два участъка (от северната и южната страна на наблюдавания обект). В тази връзка открилите се проблеми, които показваха пропуски в координиращата роля на възложителя относно: (1) достъпа до строителната площадка от изпълнителя на предходния участък ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ с водещ партньор „Грома Холд“ и (2) липсата на яснота относно действията по проучване и укрепване на свлачището.

9

Комуникация и взаимодействие на възложителя с независимия наблюдател. Участници в Пакта за почтеност

Наблюдението на обществената поръчка за строителство на тунел „Железница“ бе осъществено въз основа на Пакт за почтеност, който ангажира възложителя да предостави на независимия наблюдател възможност да наблюдава безпрепятствено всички основни етапи от процеса и свързаните с тях документи, за да състави ярна, безпристрастна и пълна картина на процеса. В периода 2016 – 2017 г. към Пакта се присъединиха възложителят Агенция „Пътна инфраструктура“, както и 4 фирми – кандидати за изпълнители в първата процедура: „ИНЧ“ АД, Италия; Евро Алианс Тунели – Обединение „Струма Железница“, Асталди АД, Италия, „Д/В АКТОР - АЕР“ ДЗЗД.

 Обобщението на резултатите от наблюдението дава основание за обща положителна оценка на съдействието, оказвано от възложителя и от изпълнителите на трите договора. По отношение на взаимодействието с възложителя бе констатирано, от една страна, адекватно и пълно съдействие от екипа по управление на проекта при осигуряване на достъп до строителната площадка, до месечните срещи по напредъка и насърчаваше изпълнителите да предоставят информация и документи, а от друга – възложителят прилагаше недотам последователна практика за предоставяне на достъп до писмена информация в АПИ. В част от случаите бяха предоставяни твърде общи отговори на поставените въпроси или отговорите бяха предоставяни със закъснение.

 При посещенията на терен и участието в месечните срещи на напредъка независимият наблюдател получаваше добро съдействие от екипите на изпълнителите. Сравнително по-голяма съдържаност от страна на изпълнителите бе констатирана относно предоставянето на достъп до писмена информация, като една от причините бе обстоятелството, че изпълнителите не са страни по Пакта

за почтеност. В рамките на процеса по наблюдение това препятствие бе преодоляно, като изпълнителите установиха практика да предоставят и писмена информация относно напредъка на работите.

III. ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Въз основа на резултатите от наблюдението на обществената поръчка за проектиране и строителство на лот 3.1 тунел „Железница“ от автомагистрала „Струма“ и на приложението на Пакта за почтеност може да се направят следните изводи:

- ☉ Независимото гражданско наблюдение служи като инструмент за повишаване на прозрачността при изграждането на този инфраструктурен проект и за мобилизиране на възложителя и изпълнителите при изпълнението на договорите. В тази връзка следва да се отбележи, че създаденият сайт по проекта <https://integrity.transparency.bg/> е често посещаван от гражданите от региона, като там те могат да намерят актуални новини и доклади от наблюдението, да подадат сигнал и да зададат въпроси относно строителството в секция Tunnel.Report <https://integrity.transparency.bg/tunnel/>. Инициативата е отразена и в авторитетното издание на международния строителен форум Skyscraper city www.skyscrapercity.com/forums. Тя е наблюдавана с особен интерес от Европейската комисия, която е насочила своите усилия към прилагането на допълнителни инструменти за прозрачност и контрол в сферата на обществените поръчки.
- ☉ Пактът за почтеност може да служи като ефективен инструмент за граждански контрол, като в неговото позитивно въздействие се изразява основно в: (а) идентифициране на потенциални рискове при изпълнението на обществени поръчки; (б) повишаване на обществената информираност; (в) дисциплиниращ ефект спрямо възложителите и изпълнителите; (г) съдействие за спазване на ключовите параметри в договорите за изпълнение на обществените поръчки.
- ☉ Значително по-голяма степен на готовност към присъединяването към подобен тип инициативи и прилагането на този тип инструменти за прозрачност и обществен контрол проявяват чуждестранните фирми. Причините за това са различни – от обстоятелството, че това е утвърждаваща се практика в международния бизнес, до откриването на възможност за повече прозрачност и обществен контрол върху действията на възложител в чуждестранен национален пазар.
- ☉ Същевременно резултатите от наблюдението показват, че при приложението в български контекст все още съществува определена степен на недоверие и резервираност към подобен тип инструменти за гражданско наблюдение. В тази връзка, при прилагането на Пакта за почтеност като инструмент за обществен контрол при обществените поръчки в бъдеще основното внимание следва да бъде насочено към промотиране на позитивното му въздействие в следните насоки: (а) защита на обществения интерес и създаване на доверие в процеса по възлагане на изпълнение на обществените поръчки и в участниците в него; (б) да съдействат за ранно идентифициране на потенциални рискове при реализирането на обществено значими проекти; (в) подпомагане управлението на процеса и подкрепа както на възложителя, така и на изпълнителите за преодоляването на рисковете и проявилите се проблеми; (г) използване като коректив при бъдещи процедури, така че в стратегически план да повишава прозрачността, отчетността, контрола и ефективността при обществените поръчки в страната.

Настоящата публикация е изработена по проект „Пактове за почтеност – превантивен граждански механизъм за защита на фондовете на ЕС“ финансиран от Европейската комисия. Изводите и констатациите в нея отразяват вижданията на авторите и не обвързват Европейската комисия. Европейската комисия и Асоциация „Прозрачност без граници“ не носят отговорност за последствията от използването на информацията, съдържаща се в настоящия доклад, за други цели и в друг контекст.

© 2021 Асоциация „Прозрачност без граници“. Всички права запазени.

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

гр. София 1463, ул. „Шандор Петъофи“ № 50, ет. 1

Тел.: 02/986 77 13, 02/986 79 20

mbox@transparency.bg <http://integrity.transparency.bg> <http://transparency.bg>